

Vergaderjaar 2025–2026

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 543

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2025

Op 7 juli jl. bood de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) mij het advies «Gezond en veilig werken door effectieve regels en preventie»¹ aan. Dit is het tweede advies van de SER over de *Arbovisie 2040: De trend gekeerd. Samenwerken aan een gezond en veilig werkend Nederland* (hierna: *Arbovisie*).² Dit advies bevat wederom relevante analyses en aanknopingspunten voor toekomstig beleid over arbeidsomstandigheden en de arbeidsgerelateerde zorg. Het kabinet is de SER zeer erkentelijk voor dit gedegen advies.

In de *Arbovisie 2040* presenteerde het kabinet de missie van nul doden door werk («zero death») en zo min mogelijk ongevallen en ziekten door werk. De *Arbovisie* is uitgekomen op 30 oktober 2023, samen met de kabinetsreactie op het vorige SER-advies over de *Arbovisie*.³ Ziekte, ongevallen en overlijden door werk leiden tot groot persoonlijk leed en tot hoge kosten voor werkgevers en de samenleving.

De SER signaleert in zijn nieuwe advies dat een complex samenspel van externe trends en ontwikkelingen de toekomst van arbeidsomstandigheden zullen bepalen. De SER bepleit daarom een samenhangend pakket van beleidsvoorstellen voortbouwend op het eerste advies over de *Arbovisie* en een adaptief stelsel.

Het kabinet is het hiermee eens. Met de *Arbovisie* is een traject ingezet om te komen tot een toekomstbestendig arbostelsel. Voor structurele verbeteringen is een trendbreuk nodig, die alleen te realiseren is door een

¹ Sociaal-Economische Raad: Gezond en veilig werken door effectieve regels en preventie. *Arbovisie 2040*, deel 2. Link: Advies Gezond en veilig werken door effectieve regels en preventie - *Arbovisie 2040*, deel 2 - 25/02.

² *Arbovisie 2040: De trend gekeerd. Samenwerken aan een gezond en veilig werkend Nederland*. Link: *Arbovisie 2040: De trend gekeerd*.

³ kamerstuk 25 883, nr. 477

stevig commitment en goede samenwerking tussen werkgevers, werknemers en de overheid en door inspanning van alle betrokkenen. Het realiseren van een trendbreuk vraagt om een meerjarige, gefaseerde aanpak. Het kabinet is met vier prioritaire thema's aan de slag gegaan. Over de stand van zaken op deze trajecten heb ik uw Kamer recent geïnformeerd.⁴

In deze brief reageert het kabinet op dit SER-advies. Daarbij is de indeling van het advies gevolgd aan de hand van de drie centrale thema's uit het advies: arbeidsgelateerde risico's in het licht van toekomstige trends en ontwikkelingen; moderne, naleefbare en effectieve regels en arbeidsgelateerde zorg gericht op preventie. Met de brief is ook de motie Ceder/de Kort over ketenaansprakelijkheid afgehandeld.⁵

1. Arbeidsgelateerde risico's in het licht van toekomstige trends en ontwikkelingen

De SER heeft gekeken naar mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor gezond en veilig werken. De aanbevelingen gaan over de inrichting van een infrastructuur voor het vroegtijdig signaleren van risico's en de behoefte aan prioritering en integraal beleid voor een effectieve aanpak van gezond en veilig werken.

1.1. Richt een infrastructuur in gericht op vroegtijdig signaleren van risico's

De SER doet de aanbeveling te anticiperen op veranderende arborisico's. Eén van de voorwaarden om deze effectief te beheersen is de ontwikkeling van een infrastructuur van (praktijk)deskundigen en stakeholders.

Reactie

Het kabinet steunt de aanbeveling voor de inrichting van een infrastructuur voor informatie en kennis op het domein van gezond en veilig werken, op verschillende niveaus en gericht op diverse doelgroepen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarin ook de sociale partners en stakeholders zoals kennisinstituten en arboprofessionals een rol spelen.

Onderzoek kennisinfrastructuur

De kennisinfrastructuur draagt bij aan de verspreiding van kennis en informatie over veiligheids- en gezondheidsrisico's onder werkgevers, werknemers en betrokken deskundigen. Om een beeld te krijgen van de huidige kennisinfrastructuur heeft SZW aan TNO en RIVM gevraagd deze inzichtelijk te maken, zodat duidelijk wordt waar verbetering wenselijk is. Dit beeld wordt eind 2025 opgeleverd. Aansluitend kijken TNO en RIVM naar de mate waarin aangeboden kennis of informatie aansluit bij de behoefte van de eindgebruiker, zoals micro- en kleine mkb-werkgevers (respectievelijk 2–9 en 10–49 werkenden), werknemers en deskundigen. Deze inzichten worden meegenomen als input voor het Actieprogramma Arbo Actief.

⁴ Kamerstuk 25 883, nr. 528.

⁵ Kamerstuk 29 861, nr. 118.

Actieprogramma Arbo Actief

Het programma Arbo Actief is nog in ontwikkeling, maar beoogt de arboregelgeving voor werkgevers en werkenden en andere betrokkenen werkbaarder te maken met duidelijke voorlichting, (praktische) kennis en handelingsperspectieven. Speciale aandacht gaat uit naar de micro- en kleine mkb-werkgever. Dit draagt ook bij aan minder ervaren regeldruk.

Door samen te werken met de doelgroep, sociale partners en andere stakeholders wordt de voorlichting voor micro- en kleine mkb-werkgevers beter in samenhang gebracht. Deze is bij voorkeur op één plek te vinden. De micro- en kleine mkb-werkgever kan daardoor de relevante informatie eenvoudiger vinden en toepassen.

1.2. Zorg voor beleidsprioritering en ontwikkel een integraal beleid voor een effectieve aanpak

De SER signaleert zoals aangegeven dat een complex samenspel van ontwikkelingen de toekomst van arbeidsomstandigheden zullen bepalen. Daarom is het volgens de SER nodig te anticiperen op veranderende risico's. Op basis hiervan wijst de Raad op een aantal beleidsinstrumenten en uitdagingen voor de toekomst. Omdat de ontwikkelingen in hoge mate onzeker zijn, is een voortdurend adaptief beleid nodig, evenals een vroege signalering.

Reactie

Het kabinet is het met de SER eens dat het arbeidsomstandighedenbeleid moet anticiperen op komende ontwikkelingen en de risico's daarvan voor gezond en veilig werken. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat dit mogelijk is bij ontwikkelingen die al zijn ingezet, maar dat de toekomst voor het overige slecht te voorspellen is. Het kabinet is het ermee eens dat er voldoende aandacht moet zijn voor discussie in het veld over ontwikkelingen. Dit vraagt om een overheid en sociale partners die een ruime blik hebben op de samenleving.

In 2005 is voor de regelgeving de keuze gemaakt waar mogelijk te werken met doelbepalingen in plaats van middelbepalingen. Dit onderdeel van het stelsel vergemakkelijkt het inspelen op onvoorziene ontwikkelingen en nieuwe risico's. De sociale partners kunnen bij het vernieuwen van arbocatalogi telkens rekening houden met de laatste stand van de wetenschap of technologie.⁶ Daar komt bij dat werkgevers op grond van de wet⁷ al verplicht zijn voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te zorgen en dat in de RI&E alle risico's moeten worden opgenomen die spelen in een bedrijf. Het is dus niet nodig bij elke nieuwe ontwikkeling de regelgeving daarvoor aan te passen. Hiernaast wijst de SER op de behoefte aan een onderling samenhangend pakket van beleidsvoorstellen dat voortbouwt op het eerste advies over de Arbovisie. Dit onderschrijft het kabinet. Zoals al beschreven, is met de Arbovisie een traject ingezet met een meerjarig, breed pallet aan acties.⁸

⁶ Zoals dit ook verplicht is op basis van artikel 3 van de Arbowet.

⁷ Zie de aanhef van artikel 3 (De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden), evenals de aanhef van artikel 5 (Bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid legt de werkgever in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vast welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich brengt) van de Arbowet.

⁸ Kamerstuk 25 883, nr. 496; Kamerstuk 25 883, nr. 528.

2. Moderne naleefbare en effectieve arboregelgeving

De SER signaleert dat modernisering van de arboregelgeving nodig is om in te kunnen spelen op ontwikkelingen en om te komen tot een effectief preventiebeleid. Herijken van de arboregelgeving heeft bovendien als voordeel dat de regels beter nageleefd kunnen worden, aldus de SER. De SER doet hiertoe aanbevelingen die gaan over het aanscherpen van regels en het aanpakken van lacunes in de regelgeving.

2.1. Actualiseer de normstelling en grenswaarden voor gezond en veilig werken

De SER signaleert nieuwe uitdagingen door de groeiende diversiteit binnen de beroepsbevolking. Daarbij gaat het onder meer om verschillen in sekse, gender, leeftijd of levensfase, werkpatronen en typen arbeidsrelaties. De Arboregelgeving zou hierop moeten kunnen inspelen. Daarom stelt de SER voor de normstelling en grenswaarden voor gezond en veilig werken te actualiseren en te verduidelijken. De SER roept daartoe op om de Gezondheidsraad (hierna: GR) onderzoek te laten verrichten naar de huidige normstellingen, inclusief de vraag of de normering rekening houdt met diversiteit op de werkvloer. Verder is volgens de SER in de regelgeving een zorgvuldige balans nodig tussen duidelijke kaders en voldoende ruimte voor maatwerk. Dan kunnen werkgevers rekening houden met verschillen tussen functies en groepen werknemers en de regelgeving aansluit bij uiteenlopende situaties in de praktijk.

Reactie

Het kabinet wil over de vraag of de huidige normering voldoende rekening houdt met de actualiteit en diversiteit op de werkvloer eerst met de SER in gesprek aan de hand van een concrete casus. Hierna wil het kabinet in overleg met de SER afspraken maken over vervolgstappen, zoals een mogelijk verzoek aan de Gezondheidsraad om onderzoek. Volgens het kabinet moet het bieden van meer bescherming tegen arbeidsrisico's voor specifieke groepen werkenden via wettelijke normering worden afgewogen tegen mogelijke ongewenste effecten, zoals minder kansen op de arbeidsmarkt, de uitvoerbaarheid voor werkgevers en de kans van slagen.

Bij de concrete casus gaat het om een aparte norm voor vrouwen naar aanleiding van de Europese richtlijn CMRD5.⁹ Onderdeel van deze richtlijn is een aanbeveling aan de lidstaten om voor vrouwen in de vruchtbare leeftijd een aparte, lagere biologische grenswaarde in te voeren voor lood dan de algemene grenswaarde. Bij de uitwerking van deze richtlijn in regelgeving is ervoor gekozen dat op dit moment niet te doen. Een adequate bescherming van werknemers en hun nageslacht bij blootstelling aan gevaarlijke stoffen is van belang. Het kabinet zal daarom de aanbeveling voor een aparte grenswaarde voor vrouwen laten onderzoeken. Voor het invoeren daarvan is het wel nodig om zicht te krijgen op de haalbaarheid en de mogelijke impact hiervan op de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Het kabinet zal de SER vragen om hierover een advies uit te brengen en kijkt met interesse uit naar de uitkomsten. Afhankelijk van het advies van de SER volgt een besluit over het opnemen van een aparte grenswaarde voor vrouwen in de vruchtbare leeftijd in de arboregelgeving. Advisering door de SER over deze casus maakt het

⁹ Richtlijn (EU) 2024/869 is een wijziging op de eerdere richtlijnen 2004/37/EG en 98/24/EG en betreft de grenswaarde voor lood en de anorganische verbindingen daarvan en voor diisocyanaten. Link: Richtlijn - EU - 2024/869 - EN - EUR-Lex.

mogelijk meer ervaring op te doen met de voor- en nadelen van aangepaste normering voor specifieke groepen werkenden.

Het kabinet wijst erop dat de Arboret- en regelgeving al voorschrijft dat de werkgever bij zijn zorgplicht rekening houdt met de situatie van de werknemer en verschillen in kwetsbaarheid. Zo moet de werkgever de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden, de gebruikte arbeidsmiddelen en de arbeidsinhoud voor zover redelijk aanpassen aan de persoonlijke eigenschappen van de werknemers. Ook bevat de regelgeving specifieke bepalingen voor enkele speciale doelgroepen, zoals werknemers met een structurele functionele beperking, jongeren en zwangere of pas bevallen vrouwen.

Verder is een groot deel van de normen in de Arboregelgeving gebaseerd op Europese of internationale regelgeving. Nederland draagt bij aan het actueel houden van deze normen, bijvoorbeeld door rapporten van de Gezondheidsraad in te brengen in Europees overleg. De inzet van het kabinet is om nieuwe normen zoveel mogelijk in Europees verband af te spreken ten behoeve van een gelijk speelveld. Daarnaast zijn niet alle normen afkomstig uit de arboregelgeving. Normen kunnen ook opgenomen zijn in NEN-normen, certificatiesystemen of arbocatalogi, of gebaseerd op afspraken in cao's. Deze normen vallen dan ook buiten het bereik van een mogelijk onderzoek door de GR.

2.2. Breng onderscheid aan in de verschillende oorzaken van psychosociale arbeidsbelasting (PSA) en geef hieraan gerichte aandacht in wetgeving en uitvoering

Expliciteer de verschillende verschijningsvormen in de wet en praktijk

De SER adviseert om in wet en praktijk duidelijker onderscheid te maken tussen de verschillende verschijningsvormen van PSA. PSA zou nu een te breed begrip zijn, wat een effectieve aanpak zou bemoeilijken. Zo vragen «werkdruk» en «grensoverschrijdend gedrag» volgens de SER elk om een eigen benadering, ook al kunnen de gevolgen vergelijkbaar zijn.

Reactie

Het kabinet deelt de stelling van de SER dat de verschillende verschijningsvormen van PSA een verschillende aanpak vereisen. Werkgevers zijn verplicht om in hun RI&E de verschillende oorzaken van vormen van PSA bij werknemers in hun organisatie te achterhalen en daarbij passende maatregelen te treffen. Op die manier zijn maatregelen meer op maat en effectiever om de risico's te voorkomen of te verkleinen. Het kabinet ziet echter geen toegevoegde waarde in het wijzigen van de Arboret. In de definitie van PSA in de Arboret staat al een opsomming van de verschillende mogelijke verschijningsvormen (agressie of geweld; discriminatie; pesten; seksuele intimidatie; werkdruk).

In de praktijk pakt het kabinet de verschillende verschijningsvormen van PSA ook apart aan. Zo is er de Brede Maatschappelijke Samenwerking burn-out klachten (BMS) die werkgevers en werknemers ondersteunt bij het op de werkvloer aanpakken van werkdruk en werkstress. Het Nationaal actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (NAP) ondersteunt sectoren, organisaties, werkgevers, leidinggevend en medewerkers bij de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer.¹⁰ Ook in de communicatie vanuit deze

¹⁰ Kamerstuk 32 793, nr. 825.

programma's wordt rekening gehouden met de verschillende verschijningsvormen van PSA.

De komende jaren blijft het kabinet inzetten op de aanpak van psychosociale arbeidsbelasting en de ondersteuning van werkgevers en werknemers hierbij, met aandacht voor de verschillende verschijningsvormen. Bijvoorbeeld met het wetsvoorstel gedragscode intern ongewenst gedrag waar het Ministerie van SZW momenteel aan werkt.

Vergroten van de kennis van de preventiemedewerker op dit terrein

De SER geeft aan dat op dit terrein de juiste deskundigen moeten worden ingezet. De Raad vindt daarom dat de kennis van de preventiemedewerker op het gebied van PSA moet worden vergroot.

Reactie

Het kabinet onderschrijft deze opvatting. De preventiemedewerker die werkzaam is in het bedrijf heeft niet alleen een signalerende rol maar moet ook zelf kunnen handelen. Daartoe moet de preventiemedewerker voldoende kennis hebben om situaties te beoordelen en zo nodig maatregelen te kunnen nemen. De preventiemedewerker moet voldoende zijn toegerust om deze rol te vervullen. Het kabinet constateert dat er diverse, gerichte opleidingsmogelijkheden bestaan. Verder zijn er instrumenten voor preventiemedewerkers vrij beschikbaar om specifieke situaties te beoordelen en over maatregelen te adviseren. Deze worden echter nog onvoldoende onder de aandacht gebracht. Ik zal de bekendheid van deze instrumenten bevorderen, bijvoorbeeld via het Arboportaal.

Verbreed beleidsinzet rond PSA

De SER adviseert de beleidsinzet rond PSA te verbreden. Hierbij noemt de SER specifiek arbeidsvoorwaarden in een sector of bedrijf (zoals arbeidstijden en ontwikkelingsmogelijkheden) en de (wisselende) werkomstandigheden gedurende het hele werkzame leven van een werknemer.

Reactie

Het kabinet is het er mee eens dat PSA in elke fase van het werkzame leven van een werknemer moet worden voorkomen en teruggedrongen. Daarbij moet aandacht zijn voor de fase en de specifieke omstandigheden van werknemers, zoals bij ouders met jonge kinderen. Voor deze doelgroep ontwikkelde de Stichting Voor Werkende Ouders in opdracht van SZW dit najaar een ouderschapstoolbox. Deze toolbox bevat actuele informatie voor ouders (zoals verlofregelingen) en biedt handvatten voor werknemers en werkgevers om samen te komen tot goede afspraken over de balans tussen werk en zorgtaken. Ook het kabinet vindt dat arbeidsvoorwaarden, zoals de door de SER genoemde ontwikkelingsmogelijkheden en arbeidstijden, een belangrijke rol kunnen vervullen bij het vitaal houden van werknemers. Bij de subsidie voor duurzame inzetbaarheid (MDIEU-gelden), die eind 2025 afloopt, is aandacht voor de aspecten gezond, veilig en vitaal werken, waaronder PSA. Het kabinet zal hierop blijven inzetten in de beleidsagenda Duurzame Inzetbaarheid. Via de Arbeidstijdenwet worden werknemers beschermd tegen te lange werktijden.

Neem onbereikbaarheid buiten werktijd op in het arbobeleid indien relevant binnen een organisatie.

De SER benadrukt dat bereikbaarheid buiten werktijd, indien relevant binnen een organisatie, opgenomen moet worden in het arbobeleid. Dit kan volgens de SER helpen om werkdruk en mentale belasting te verminderen. Vooral bij jongeren is prestatiedruk een grote oorzaak van stress.

Reactie

Bereikbaar zijn buiten werktijd kan een negatieve invloed hebben op werkstress. Het is goed dat de SER aandacht heeft voor dit risico. Het kabinet onderschrijft dat afspraken over bereikbaarheid belangrijk kunnen zijn om werkdruk onder controle te houden. Dit is in de praktijk maatwerk omdat de effecten verschillen per individu en organisatie.

Werkgevers moeten op basis van de Arbowet zorgen voor een gezonde en veilige werkomgeving. Werkdruk die leidt tot werkstress, ook wanneer die wordt veroorzaakt door bereikbaarheid buiten werktijd, moet zoveel mogelijk worden voorkomen. In het bijzonder bij jongeren is het van belang hier goed oog voor te hebben. Het is aan werkgevers en werknemers om hier onderling afspraken op maat over te maken. In sommige sectoren en binnen bedrijven gebeurt dit al, zoals in de cao gehandicaptenzorg en de cao kinderopvang.

BMS besteedt specifiek aandacht aan het tegengaan van werkstress bij jongeren. Zo is op 13 februari jl. een debat georganiseerd om kennis te delen met onderwijs en bedrijfsleven over de begeleiding hierin van jong werkenden tijdens stage en de eerste (leer)baan.¹¹

De Europese Commissie is intussen bezig met een initiatief over «Eerlijk telewerk en het Recht op onbereikbaarheid».¹² De tweede en laatste consultatiefase bij sociale partners liep tot 6 oktober 2025. Ook ligt er een initiatiefwetsvoorstel van het lid Kathmann bij de Tweede Kamer.¹³ Het Ministerie van SZW wacht de uitkomsten van dit initiatief af, waarna het kabinet zijn inzet zal bepalen.

Hybride werken

De SER heeft gezien of de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer bij hybride werken bijgesteld moet worden. De SER concludeert dat de huidige verdeling voldoende is om veilige arbeidsomstandigheden te borgen.

Reactie

Het kabinet onderschrijft de constatering van de SER dat de huidige verdeling van verantwoordelijkheden voldoende is. Op grond van de Arbowet moet de werkgever zorgen voor een gezonde en veilige werkomgeving, ook bij hybride werken. Hieronder valt het zorgen voor een ergonomisch ingerichte werkplek, zowel op kantoor als thuis. De

¹¹ De ArgumentenFabriek: Praktische tips. Hoe blijven jonge werkenden mentaal gezond? (2025). Link: <https://www.argumentenfabriek.nl/nieuws/praktische-tips-hoe-blijven-jonge-werkenden-mentaal-gezond/>.

¹² Europese Commissie: Commission starts second-stage talks with social partners on right to disconnect and fair telework (2025). Link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1907.

¹³ Het op 21 juli 2020 ingediende voorstel van wet over de bereikbaarheid van werknemers buiten werktijd (Kamerstukken 35 536).

werkgever moet hiervoor de juiste arbeidsmiddelen verzorgen. In de praktijk gaat het om maatwerk en moet de werkgever doen wat redelijkerwijs van hem gevraagd kan worden. Veel werkgevers maken cao-afspraken over thuiswerken, bijvoorbeeld over thuiswerkvergoedingen en over (budgetten voor) de inrichting van de werkplek. Op het Arboportaal kunnen werkgevers en werknemers informatie en voorbeelden vinden over hoe samen te zorgen voor een gezonde en veilige thuiswerkplek.¹⁴ Voor zover relevant is het belangrijk dat medezeggenschapsorganen worden betrokken bij de implementatie. De Kamer is vorig jaar geïnformeerd over de inzet op dit onderwerp.¹⁵

2.3. Verken bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor arbeidsomstandigheden

De SER heeft eerder gesteld dat naast goed werkgeverschap ook verantwoord opdrachtgeverschap cruciaal is voor het realiseren van gezond en veilig werken. Dit geldt met name bij complexe projecten met grote aanbestedingen, waarin verschillende partijen van opdrachtgevers, opdrachtnemers, onderaannemers en zelfstandigen moeten samenwerken. De SER adviseert om te verkennen of bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor arbeidsomstandigheden kan bijdragen aan verbeterde arbeidsomstandigheden, met name voor kwetsbare groepen zoals laagbetaalde zzp'ers en flexwerkers.

Reactie

Het kabinet vindt de bescherming van alle werkenden van belang. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor kwetsbare werkenden en zzp'ers, die vaak in complexe ketens werken. Hierbij gaat het onder meer om arbeidsmigranten en uitzendkrachten, die veelal een zwakkere positie op de arbeidsmarkt hebben. Er is een grote verscheidenheid aan arbeidsrelaties met meerdere opdrachtgevers en (onder)aannemers in een keten. De complexiteit daarvan maakt het lastig te bepalen wie wanneer welke verantwoordelijkheid heeft.

Motie en aanbeveling ketenaansprakelijkheid

De Tweede Kamer heeft over van dit onderwerp in 2023 een motie aangenomen van de leden Ceder/de Kort, waarin de regering is verzocht uit te zoeken of er een ketenaansprakelijkheid voor arbeidsomstandigheden kan komen en om de Kamer hierover te informeren.¹⁶ Daarnaast heeft de Adviesraad Migratie in haar adviesrapport aanbevolen de wettelijke ketenaansprakelijkheid uit te breiden naar alle arbeidsomstandigheden.¹⁷

Verkenning

In lijn met de verzoeken in de motie, de aanbeveling van de Adviesraad Migratie en het advies van de SER zijn twee opties voor publiekrechtelijke ketenaanpak verkend. De bevindingen daarover zijn opgenomen in de bijlage «Verkenning bestuursrechtelijke aanpak». Hieruit volgt dat de voor

¹⁴ Arboportaal: Thuiswerken: wat zegt de wet en wie is verantwoordelijk?.

Link: <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/fit-en-vitaal-thuiswerken/wat-staat-er-in-de-wet-over-thuiswerken>.

¹⁵ Kamerstuk 25 883, nr. 484.

¹⁶ Kamerstuk 29 861, nr. 118.

¹⁷ Adviesraad Migratie: Adviesrapport: Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving. Link: «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving» | Publicatie | Adviesraad Migratie.

de hand liggende opties juridisch en qua uitvoerbaarheid voor de toezichthouder niet haalbaar worden geacht. Het is niet haalbaar om een opdrachtgever publiekrechtelijk medeverantwoordelijk te houden voor de naleving van de arbeidsomstandighedenregelgeving in de hele keten. Dit laat onverlet dat het kabinet streeft naar het vergroten van de gezondheid en veiligheid van alle werkenden in de keten. Eén van de manieren hiervoor is een stevigere verankering van «verantwoord opdrachtgeverschap». Met deze verkenning van een bestuursrechtelijke ketenaanpak heb ik de motie van de leden Ceder/de Kort afgehandeld.

Vervolg verankering opdrachtgeverschap

Bij verantwoord opdrachtgeverschap gaat het erom dat opdrachtgevers expliciet aandacht hebben voor gezond en veilig werken in de keten. Dit betekent dat opdrachtgevers niet alleen voldoen aan wettelijke eisen, maar (ook) actief bijdragen aan een cultuur van veiligheid en gezondheid op de werkvloer.

Sinds 2015 stimuleert het kabinet werkgevers, opdrachtgevers en uitvoerenden tot verantwoord opdrachtgeverschap, mede op verzoek van de Tweede Kamer.¹⁸ Om verantwoord opdrachtgeverschap verder te brengen in de verschillende ketens is van belang te weten wat nodig is voor elke schakel in de keten om de daarbij behorende rol en verantwoordelijkheden te nemen. De onduidelijkheden over rollen en taken kunnen zorgen voor het niet nemen of delegeren van verantwoordelijkheden.

SZW zal gesprekken voeren met vertegenwoordigers van alle schakels in verschillende sectoren in ketens. Het doel daarvan is het in kaart brengen van de behoeften, zodat elke schakel in een keten zijn rol kan pakken. Daarbij kan gedacht worden aan extra kennis en het ophalen van «best practices». Dit geeft ook de mogelijkheid om te werken aan draagvlak en een gemeenschappelijk beeld van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. De focus ligt in eerste instantie op de rol van de opdrachtgever en (hoofd)aannemer. Het kabinet maakt daarbij graag gebruik van de kennis en expertise van de SER in dit traject.

De opgehaalde inzichten en «best practices» uit de gesprekken worden als input gebruikt voor de communicatiestrategie om het verantwoord opdrachtgeverschap verder te brengen. Voor de communicatiestrategie wordt aangesloten bij het al eerdergenoemde Actieprogramma Arbo Actief (zie onderstaande alinea's over voorlichting en ondersteuning voor zzp'ers).

Ten slotte wordt ook gekeken naar andere mogelijkheden voor het definiëren en verstevigen van de rol, taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever. Er worden verschillende opties verkend, rekening houdend met de uitvoerbaarheid en de (juridische) haalbaarheid. Een voorbeeld hiervan is een betere omschrijving van de verantwoordelijkheden van opdrachtgevers in de Arboregelgeving. De uitwerking wordt in fases opgepakt. Het Ministerie van SZW is gestart met de te voeren gesprekken en het analyseren van de opgehaalde informatie.

¹⁸ Kamerstuk 25 883, nr. 254; Kamerstuk 25 883, nr. 287.

Bij de stimulering van verantwoord opdrachtgeverschap is ingezet op informatie, zoals handreikingen, op het Arboportaal te zetten en door het delen van kennis en best practices. Daarnaast is het Arbobesluit ten aanzien van opdrachtgevers in de bouw aangepast en de regelgeving voor opdrachtgevers met betrekking tot asbest geïntroduceerd. Dit heeft geleid tot een verbetering van de bouwprocesbepalingen. Grote opdrachtnemers in de bouw hebben zich verenigd in de *Governance code veiligheid bouw*. Om te zorgen voor een betere veiligheidscultuur hebben zij de veiligheidsladder ontwikkeld en geldt vanaf 1 januari 2022 de Governance Code «Via» (veiligheid in aanbesteding).

Goede voorlichting en ondersteuning voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers)

De SER benadrukt de noodzaak van goede voorlichting en ondersteuning om een betere en bredere naleving van de bestaande arboreggeving te bereiken en om zzp'ers voldoende bescherming te bieden. Hierbij kunnen brancheorganisaties die vooroplopen als goed voorbeeld dienen. Ook is verantwoord opdrachtgeverschap essentieel om zzp'ers onder gezonde en veilige arbeidsomstandigheden te laten werken.

Reactie

Het kabinet onderschrijft het belang van goede voorlichting en ondersteuning om een betere naleving van bestaande arboreggeving te bereiken. Daarom blijft het kabinet verantwoord opdrachtgeverschap stimuleren, zoals het delen van kennis en «best practices». Door ervoor te zorgen dat elke schakel in de arbeidsketen zijn verantwoordelijkheden kent en neemt op het gebied van gezond en veilig werken, werken we verder aan ketenverantwoordelijkheid. Ook zzp'ers maken onderdeel uit van het eerdergenoemde actieprogramma Arbo Actief.

2.4. Evalueer het instrument risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en pas dit aan, indien nodig, zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau van werkenden

De SER stelt dat de RI&E een doeltreffend en doelmatig instrument moet zijn dat bijdraagt aan gezond en veilig werken. Voor een hogere naleving is een effectieve communicatie belangrijk, evenals een betere aansluiting op de praktijk. De Raad adviseert de RI&E te evalueren en indien nodig aan te passen zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau van werkenden. De SER doet de aanbeveling om in de evaluatie in ieder geval drie punten mee te nemen:

- In kaart brengen in welke mate kosten een belemmering vormen, met name voor kleine bedrijven;
- Onderzoeken in hoeverre de RI&E daadwerkelijk leidt tot betere arbeidsomstandigheden;
- Verkennen hoe de RI&E kan bijdragen aan een cultuurverandering. De RI&E wordt daarbij gezien als een middel om te investeren in gezonde en productieve medewerkers.

Reactie

Het kabinet is op de hoogte van de ervaren knelpunten rondom de RI&E in de praktijk, met name bij kleine bedrijven. De RI&E-verplichting is voor het kleinbedrijf een oorzaak van ervaren regeldruk.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de SER om de RI&E te evalueren over en heeft daarbij oog voor de kosten die er voor kleine ondernemers kunnen zijn. Recent is vanuit SZW een werkgroep gestart. Deze werkgroep is aan de slag met het beter werkbaar maken van de RI&E-verplichting voor het mkb, inclusief de bijbehorende toetsing, zodat die beter aansluit op de praktijk. De werkgroep verkent hoe de ervaren regeldruk van ondernemers kan worden verminderd. De werkgroep inventariseert de knelpunten en mogelijke oplossingen en heeft als opdracht om te komen tot gedragen oplossingen in lijn met internationale regelgeving en zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau van werkenden. Aan tafel zitten vertegenwoordigers van de werknemers en werkgevers, de Arbeidsinspectie en het Ministerie van SZW. De eerste gesprekken verlopen constructief en ik informeer uw Kamer in het eerste kwartaal van 2026 over de uitkomsten van de werkgroep en de wijze waarop het

kabinet voornemens is opvolging te geven aan deze uitkomsten om op die manier de (ervaren) regeldruk van de RI&E-verplichting terug te dringen. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie van Kamerleden Flach en Kisteman.¹⁹

Het kabinet heeft de afgelopen jaren ingezet op hulp en ondersteuning aan kleine bedrijven zodat ook zij kunnen voldoen aan de RI&E-plicht. Denk daarbij aan het Steunpunt RI&E en de Route naar RIE-webapplicatie. Deze ondersteuning en instrumenten (zoals de webapplicatie «Route naar RI&E» op de website rie.nl) blijf ik door ontwikkelen ten aanzien van gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid zodat deze goed aansluit bij de praktijk van kleine ondernemers. Begin volgend jaar lanceer ik een nieuwe versie van de webapplicatie waarmee werkgevers stapsgewijs tot een goede RI&E kunnen komen. Deze inzet op hulp en ondersteuning aan het mkb zet ik de komende jaren door.

Het kabinet onderschrijft het belang van het kwalitatief goed uitvoeren van de RI&E-verplichting door bedrijven, ook bij kleine bedrijven. Een kwalitatief goede RI&E vormt de basis van goed arbobeleid en draagt bij aan een gezonde en veilige werkplek. Uit «Arbo in Bedrijf 2022–2023» is bekend dat bedrijven met een kwalitatief goede RI&E het beter doen als het gaat om gezond en veilig werken in de praktijk. Bij kleine bedrijven heeft de aanwezigheid van een (kwalitatief goede) RI&E een sterkere relatie met veilig en gezond werken in de praktijk dan bij grotere bedrijven.²⁰ Het antwoord op het tweede evaluatiepunt is dus al bekend. De overige evaluatiepunten van het SER-advies worden wel meegenomen in de werkgroep. Uit hetzelfde rapport²¹ blijkt overigens ook dat de veiligheidscultuur ondanks alle geconstateerde verbeterpunten bij 80 procent van de werkgevers als voldoende of goed beoordeeld is. Van de overige 20 procent blijkt dat er verbeteringen mogelijk zijn door de werkgevers beter te informeren en te helpen met het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Hier zet het kabinet dan ook verder op in, in overleg met de sociale partners en de Arbeidsinspectie. Op het niveau van werknemers blijkt uit dit onderzoek dat 93 procent van de medewerkers bij een bedrijf werkt waar de arbeidsomstandigheden goed of voldoende beoordeeld worden door de Arbeidsinspectie.

2.5. Onderzoek de ervaringen van bedrijven en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) met de aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ARIE-regeling)

De SER adviseert te onderzoeken welke ervaringen bedrijven hebben met de ARIE-regeling en vraagt daarbij aandacht voor mogelijke ondersteuning om de implementatietijd van het veiligheidsbeheersysteem te verkorten.

Reactie

Vanaf 1 januari 2023 is een herziene ARIE-regeling van kracht voor bedrijven met vergelijkbare risico's als bedrijven die volgens het Omgevingsbesluit zijn aangewezen als Seveso-inrichting. Zo'n duizend bedrijven in Nederland die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen vallen onder de ARIE-regeling.

¹⁹ Kamerstuk 25 883, nr. 536.

²⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie: Arbo in Bedrijf 2022–2023. Monitoronderzoek naar de naleving van Arboverplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's, maatregelen en gezond en veilig werken in de praktijk (2024). Link: rapport-arbo-in-bedrijf-20240912 (1).pdf.

²¹ Arbo in bedrijf 2022-2023 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie.

Als bij ARIE-bedrijven iets misgaat, kan dat leiden tot zware ongevallen met gevaarlijke stoffen, die grote gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid en veiligheid van werknemers. Het belang van de regeling is daarmee duidelijk. Tegelijkertijd begrijpt het kabinet dat regelgeving en de praktijk soms nog beter op elkaar aan kunnen sluiten. Dit maakt de komende evaluatie van de ARIE-regeling van belang. Dit najaar stuurt het RIVM alle ARIE-plichtige bedrijven een vragenlijst. De bedrijven kunnen hun ervaringen met de ARIE-regeling delen, waaronder ook over de tijd die men nodig acht om het veiligheidsbeheersysteem te implementeren. In 2026 kijkt het kabinet mede op basis van de respons op de vragenlijst naar verdere stappen. De uitkomsten van de evaluatie kunnen bijvoorbeeld leiden tot andere keuzes, wijzigingen in regelgeving of extra ondersteuning voor de bedrijven.

Doordat de ARIE-regeling uitvoering geeft aan ILO-verdrag 174 (voorkomen van zware industriële ongevallen), zullen eventuele wijzigingen daarmee in lijn moeten zijn. Zoals toegezegd tijdens het tweeminitendebat Gezond en Veilig werken op 4 september jl., zal het kabinet het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) in dit proces betrekken.

2.6. Onderzoek hoe registraties van blootstelling aan gevaarlijke stoffen transparanter en efficiënter gedaan kunnen worden

De SER beveelt aan te onderzoeken hoe de registraties van blootstelling aan gevaarlijke stoffen transparanter en efficiënter gedaan kunnen worden. De SER adviseert om daarvoor de mogelijkheden te verkennen voor het opzetten van een (centrale) database, bijvoorbeeld door de overheid, waarin blootstellingsgegevens veilig en eenvoudig kunnen worden bewaard. Daarbij adviseert de SER te inventariseren hoe sectoren gezamenlijk de registratie en beoordeling van blootstelling aan veelgebruikte gevaarlijke stoffen kunnen vergemakkelijken. Verder is de SER van mening dat een meldpunt waar gebruikers vragen of twijfels kunnen melden over een Veiligheidsinformatieblad (VIB), kan bijdragen aan een betere naleving van veiligheidsvoorschriften en het vergroten van kennis over chemische veiligheid.

Reactie

Het kabinet onderschrijft het belang van een betere registratie van gevaarlijke stoffen in bedrijven en het voorkomen van de blootstelling van werknemers aan gevaarlijke stoffen. In Nederland werken meer dan 100.000 bedrijven met gevaarlijke stoffen. Weten welke stoffen in je bedrijf aanwezig zijn en het beoordelen van de risico's daarvan voor werknemers vormen de basis van preventie van beroepsziekten door gevaarlijke stoffen. Blootstellingsgegevens zijn daarnaast van belang als bewijs van blootstelling en van de mogelijke oorzaak van beroepsziekten. De SER wijst er terecht op dat (ex-)werkenden die aanspraak willen maken op de Tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (TSB-regeling) zonder die blootstellingsgegevens moeilijk kunnen aantonen aan welke stoffen ze zijn blootgesteld.

De aanbeveling te onderzoeken hoe de registraties van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen transparanter en efficiënter gedaan kunnen worden, neemt het kabinet over. Het gaat hier om een wettelijke verplichting voor werkgevers om blootstelling te beoordelen, registreren en bewaren. Aan de hand van problemen die in de praktijk worden ervaren, kan worden gezocht naar effectieve oplossingen. De genoemde (centrale) database kan volgens het kabinet mogelijk bijdragen aan een betere ontsluiting van blootstellingsgegevens, voor (ex-) werkenden maar ook voor gebruik in arbocuratieve zorg. Om te bevorderen dat werkgevers

hun wettelijke verplichtingen zoals de registratie beter (kunnen) uitvoeren moet echter ook breder worden gekeken naar mogelijke oplossingen.

Uit onderzoek zal de wenselijkheid en ook de haalbaarheid van een dergelijke database moeten blijken. Zo zal juridisch moeten worden onderzocht hoe de vermeende voordelen van een (centrale (overheids-)) database zich verhouden tot grondrechten (bescherming van de persoonlijke levenssfeer), de AVG (proportionaliteit, dataminimalisatie, opslagbeperking, bijzondere persoonsgegevens, doelbinding, medisch beroepsgeheim en AVG-rechten zoals inzagerecht en gegevenswisseling) en EU-wetgeving die de opdracht voor blootstellingsregistratie en bewaarplicht aan de werkgever richt.

Op dit moment voert de Lexces Academy, een onderdeel van Lexces (Landelijk expertisecentrum stoffengerelateerde beroepsziekten), een oriënterend onderzoek uit naar de manier waarop registratie van blootstelling aan gevaarlijke stoffen deugdelijk en langdurig kan plaatsvinden. Het onderzoek inventariseert onder meer de voorwaarden waaraan een eventuele centrale database moet voldoen. Het Ministerie van SZW maakt deel uit van de klankbordgroep van dit onderzoek. Het kabinet wacht de uitkomsten van dit onderzoek af en bekijkt daarna of verder onderzoek nodig is. De uitkomsten van het onderzoek worden in 2026 verwacht.

Een ander initiatief dat behulpzaam kan zijn is de persoonlijke gezondheidsomgeving (hierna: PGO). In een PGO kan iedereen via een app of website bij zijn/haar medische gegevens van verschillende zorgverleners.²² Het Ministerie van VWS ontwikkelt het PGO-stelsel steeds verder en er sluiten steeds meer zorgverleners bij aan. SZW is in gesprek met arbodiensten, VWS, beroepsorganisaties en sociale partners om de mogelijkheden te verkennen om het arbeidsgerelateerde medische dossier van werkenden hierop aan te laten sluiten. Dit is wenselijk omdat dan onder meer ook blootstellingsgegevens tijdens het werk onderdeel zijn van de PGO.

Het kabinet steunt de oplossingsrichting van de SER om sectoren en branches te stimuleren een grotere rol te nemen in het verzamelen en ontsluiten van informatie over gevaarlijke stoffen. Dit is met name om het voor het mkb gemakkelijker te maken om te voldoen aan hun verplichtingen op gevaarlijke stoffen. Er zijn al diverse sectorale initiatieven hiertoe. Het kabinet gaat graag in gesprek met sociale partners over het advies van de SER om te inventariseren hoe sectoren gezamenlijk de registratie en beoordeling van blootstelling aan veelgebruikte gevaarlijke stoffen kunnen vergemakkelijken. Ook onderzoekt het kabinet de mogelijkheden om vanuit de beleidsagenda Duurzame Inzetbaarheid initiatieven ten aanzien van gevaarlijke stoffen te versterken.

Het kabinet is het eens met de stelling van de SER dat producenten en leveranciers hun verantwoordelijkheid moeten nemen bij het verstrekken van duidelijke en volledige informatie over producten. Zij hebben daarin ook een wettelijke verantwoordelijkheid. Als een werkgever vragen of twijfels heeft over een VIB kan hij als eerste de producent hiervan benaderen. Mocht de werkgever hiermee onvoldoende geholpen zijn, dan is de Helpdesk van Bureau REACH (voluit: Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) beschikbaar. Deze helpdesk is aanspreekpunt voor bedrijven bij vragen over alle REACH en

²² Data voor gezondheid: PGO. Link: PGO | Data voor gezondheid

CLP-verplichtingen.²³ Ten slotte kan een werkgever bij vermoeden van overtreding van wet- en regelgeving altijd een melding doen bij de ILT of de NLA.

2.7. Breid het toepassingsbereik van de Arbowet in bepaalde situaties uit naar oud-werknemers en sollicitanten

De SER beveelt een aanpassing van artikel 16 lid 7 van de Arbowet aan om ook oud-werknemers en sollicitanten in bepaalde situaties onder het bereik van de Arbowet te kunnen laten vallen. Dit mede vanwege de implementatie van het ILO-verdrag 190.

Reactie

Nederland ratificeert het ILO-Verdrag 190 inzake het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer met een goedkeuringswet. Het kabinet heeft het goedkeuringswetsvoorstel op 21 januari 2025 ingediend bij de Tweede Kamer.²⁴ Op 4 juni 2025 is de nota naar aanleiding van het verslag aan de Kamer verstuurd.²⁵ In de memorie van toelichting van het goedkeuringswetsvoorstel en in de nota naar aanleiding van het verslag, is hierover onderstaande toegelicht.

De Arbowet geldt voor werknemers. Dat zijn personen die arbeid verrichten op grond van een arbeidsovereenkomst of aanstelling, dan wel onder gezag. Tot die laatste categorie behoren bijvoorbeeld stagiaires en inleenkrachten. Zoals de SER in zijn advies benoemt, is in artikel 16, zevende lid, van de Arbowet geregeld dat de Arbowet daarnaast ook van toepassing kan worden verklaard op zelfstandigen, werkgevers die de arbeid zelf verrichten, degenen bij wie vrijwilligers werkzaam zijn en vrijwilligers.

Het kabinet ziet geen reden om sollicitanten en oud-werknemers hieraan toe te voegen, omdat er in hun situatie geen relatie met de werkgever is. De Arbowet regelt namelijk de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid.

Sollicitanten en oud-werknemers kunnen in voorkomend geval een beroep doen op het civiele recht. De bescherming tegen geweld en intimidatie op het werk is namelijk niet alleen geregeld in Arbowet en -regelgeving, maar ook in de gelijkebehandelingswetgeving, de overige arbeidswetgeving, het civiele recht en het strafrecht. Hiermee sluit het ILO-Verdrag 190 aan bij de Nederlandse wet- en regelgeving die ziet op het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer.

3. Arbeidsgerelateerde zorg gericht op preventie

3.1. Inleiding

De SER ziet als een belangrijke voorwaarde voor een toekomstig arbobeleid gericht op preventie, het oplossen van de knelpunten binnen de arbozorg. De raad richt zich in dit advies op aanpassingen binnen het huidige arbostelsel die bijdragen aan meer preventie.

²³ Bureau REACH is gehuisvest bij het RIVM. Zie voor de helpdesk: Wat doet Bureau REACH? (Chemische stoffen).

²⁴ Kamerstuk 36 684, nr. 1, 2 en 3.

²⁵ Kamerstuk 36 684, nr.6.

Reactie

Het kabinet deelt de analyse en oplossingsrichtingen van de SER op dit terrein.

Om preventie in het arbostelsel beter van de grond te krijgen sluit het kabinet niet uit dat ook moet worden gekeken naar mogelijke aanpassingen in het stelsel. Het kabinet is blij dat de SER in het advies heeft aangegeven voor een onderzoek te zijn naar de mogelijkheden van alternatieve financiering van de arbozorg met het oog op preventie. Naar aanleiding hiervan start het kabinet een open traject, waarbij fundamentele vragen over positionering en financiering van de arbozorg aan de orde komen. Sociale partners en het veld worden hierbij nauw betrokken. Uiteraard blijft het kabinet met de SER in gesprek over deze fundamentele problematiek.

Om de toekomstbestendigheid van de arbozorg in Nederland te garanderen zet het kabinet in op preventie (het voorkomen van uitval door werk), innovatie van de arbodienstverlening, het verstevigen van de samenwerking tussen arbo(kern)-deskundigen en het verbeteren van de samenwerking met de curatieve zorg. Deze speerpunten, die ook terugkomen in het SER-advies, worden in deze kabinetsreactie verder uitgewerkt. Daarbij wordt eerst naar de vraagkant gekeken, daarna naar de aanbodkant van preventie en tot slot naar het verbeteren van de samenwerking tussen de arbozorg en de reguliere zorg en de ministeries.

3.2. Vraagkant: meer investeren in preventie

In het arbostelsel is de financiering van arbodienstverlening privaat georganiseerd. De vraag van werkgevers naar preventieadviezen en het aanbod van preventie-adviezen ter ondersteuning van de werkgever en werknemer is op dit moment niet in evenwicht. Met name kleine werkgevers investeren nauwelijks in preventie, maar ook grotere bedrijven blijven in gebreke. Dat heeft de afgelopen jaren duidelijk invloed gehad op het (teruggelopen) aanbod aan preventie-adviezen en de ondersteuning van werkgevers en werknemers. Om het evenwicht te herstellen zijn acties nodig aan zowel de vraagkant als aan de aanbodkant in de markt van preventieve advisering en ondersteuning. Deze paragraaf bespreekt de adviezen van de SER die over de vraagkant gaan; paragraaf 3.3 gaat in op de adviezen over de aanbodkant.

3.2.1 Verhelder in de Arbowet de preventieverplichtingen in het basiscontract en verbeter de naleving van de arbozorgregels

De SER beveelt aan om in de Arbowet de preventieverplichtingen van werkgevers in het basiscontract te verhelderen en de naleefbaarheid te vergroten. Voor de mogelijkheden van een preventiebudget wacht de SER de uitkomsten van het lopende onderzoek naar financiële prikkels af.

Reactie

De preventieverplichtingen waar werkgevers op dit moment aan moeten voldoen staan verspreid in de Arbowet- en regelgeving en zijn open geformuleerd. Dat bemoeilijkt kennis, bewustwording en naleving van de regels. Het advies deze te verhelderen neemt het kabinet graag over. Het kabinet denkt aan het expliciteren van de wijze waarop preventie vorm moet krijgen in het basiscontract tussen de werkgever en de arbodienstverlener en het verduidelijken van de samenhang tussen de preventieverplichtingen op het gebied van de arbozorg in de Arbowet- en regelgeving. In het onderzoek naar mogelijke financiële prikkels voor werkgevers om meer te investeren in preventie, wordt onder meer het invoeren van een

preventiebudget nader onderzocht. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal het volgende kabinet besluiten of dit wordt meegenomen bij het verduidelijken van de wet- en regelgeving. De afronding van dit onderzoek loopt iets uit. Het streven is om het eindrapport vóór de zomer van 2026 op te leveren.

3.2.2 Versterk de expertise over de kosten en baten van preventie

Individuele ondernemers hebben volgens de SER vaak de baten van investeringen in preventie niet helder. De SER stelt daarom voor om voordelen van preventie-investeringen door bedrijven in kaart te brengen.

Reactie

We zien dat basiscontracten completer zijn in vergelijking met de periode 2019–2021, maar dat het daadwerkelijk gebruik van verplichte preventieve diensten en werkafspraken achterblijft bij de afspraken in het basiscontract.²⁶ Deze gegevens impliceren dat de preventieve elementen van het basiscontract nog geen optimaal effect hebben. Om werkgevers te stimuleren meer te investeren in preventie is het van belang dat zij zich bewust zijn van de financiële opbrengsten van preventie. Op dit moment onderzoekt VWS of een model kan worden ontwikkeld waarmee de opbrengsten van preventie standaard worden meegenomen in ramingen en begrotingen. De adviescommissie *richtlijn passend bewijs preventie* ontwikkelt een richtlijn om een passend niveau van bewijs vast te stellen voor de gezondheidseffectbepaling van preventiemaatregelen. Het idee is dat met de richtlijn de budgettaire gevolgen van het invoeren van preventiemaatregelen beter in beeld kunnen worden gebracht. Dit ondersteunt de ontwikkeling van het investeringsmodel voor preventie in het hoofdlijnenakkoord. Over de voortgang en planning heeft de Staatssecretaris van VWS u inmiddels geïnformeerd.²⁷

3.2.3 Benut sectorale aanpak. Stimuleer werkgevers en werknemers fiscaal als ze breed inzetten op preventie.

De SER beveelt het kabinet aan de sectorale aanpak te benutten. Ook stelt de SER voor werkgevers en werknemers fiscaal te stimuleren als ze breed inzetten op preventie.

Reactie

Het kabinet stimuleert met name kleine werkgevers om gebruik te maken van preventie-initiatieven voor veilig en gezond werken van branches en sectoren, waarin krachten en kennis kunnen worden gebundeld, zoals branche-RIE's en arbocatalogi. De mogelijkheden van de fiscale Werkkostenregeling (WKR) voor verplichte preventieve arbomaatregelen en de vrije ruimte worden weinig benut door werkgevers.²⁸ Het kabinet roept werkgevers op hier meer gebruik van te maken en vraagt werkgeversverteenwoordigingen hier hun achterban ook op te wijzen.

²⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie: Arbo in bedrijf 2022–2023. Monitoronderzoek naar de naleving van Arboverplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's, maatregelen en gezond en veilig werken in de praktijk. Link: Arbo in bedrijf 2022-2023 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie.

²⁷ Kamerstuk 32 793, nr. 849.

²⁸ SEO: Loont de werkkostenregeling? Evaluatie werkkostenregeling 2019–2024(2025). Link: Loont de Werkkostenregeling?.

3.2.4 Stimuleer de rol die verzekeraars kunnen bieden in relatie tot preventie

De SER adviseert de rol die verzekeraars kunnen spelen in relatie tot preventie te stimuleren. Zij kunnen hun klanten bewust maken van het belang van naleving van de arboregeling.

Reactie

Dit jaar is een interne verkenning uitgevoerd naar de rol van verzuim- en zorgverzekeraars bij preventie. Daaruit kwam onder meer naar voren dat er al behoorlijk wat preventieproducten en -pakketten zijn ontwikkeld, die verschillende verzekeraars aanbieden. Ook bleek dat het bij verzuimverzekeraars vooral gaat om verzuiminstroom en advisering over tijdige inzet van activiteiten als tweede spoor en arbeidsdeskundig onderzoek. In branches met cao-afspraken over collectieve zorgverzekeringen maken bedrijven wel meer gebruik van de preventieve pakketten. Werkgevers hebben hierin zelf ook een verantwoordelijkheid. Op basis van de Arbowet zijn zij immers verplicht preventie op te nemen in het basiscontract. Als zij dit daadwerkelijk doen en hiernaar vragen zal dat ook bijdragen aan een groter aanbod van verzekeraars. Het kabinet gaat in gesprek met de verzekeraars om te bezien wat mogelijk is om vanuit hun positie preventieve maatregelen door werkgevers te stimuleren.

3.2.5. Benut de Europese Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)

De SER adviseert om in eerste instantie grote ondernemingen, die onder de rapportageverplichting van de CSRD vallen, te stimuleren om hun activiteiten op het gebied van preventie vast te leggen in de CSRD-duurzaamheidsrapportage.

Reactie

De CSRD stimuleert ondernemingen om hun ketens in kaart te brengen en eventuele risico's aan te pakken. Dit helpt bij het kanaliseren van financiële stromen richting duurzame investeringen. Een Europese aanpak zorgt daarbij voor een grotere impact in ketens en borgt een gelijk speelveld voor ondernemingen.

De European Sustainability Reporting Standards (ESRS) bevatten de regels voor ondernemingen die vallen onder de reikwijdte van de CSRD bij het opstellen van de rapportage. Hieronder vallen ook regels rondom gezond en veilig werken. In het Omnibus 1 voorstel van de Europese Commissie heeft de Commissie aangekondigd de ESRS te zullen herzien door deze te vereenvoudigen en te stroomlijnen. De uitgangspunten van de CSRD voor onder meer sociale- en werkgelegenheidszaken blijven met dit voorstel overeind. Alleen de mate waarin de rapportage moet uitweiden, zal worden beperkt. Zoals vermeld in het BNC-fiche, steunt het kabinet het doel van dit voorstel tot lastenverlichting.²⁹

²⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 4012.

3.3. Aanbodkant: verbeteren ondersteuning van werkgevers

Sinds de invoering van de Wet terugdringing ziekteverzuim in 1994 is de werkgever nadrukkelijk eindverantwoordelijk voor de begeleiding en re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers.³⁰ De werkgever is verplicht zich hierbij te laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst of een bedrijfsarts. Het zwaartepunt van de inzet van arbodiensten en bedrijfsartsen ligt sindsdien bij de verzuimtaken. Mede daardoor is er minder aandacht voor preventieve taken.

3.3.1 Vergroot de inzet op preventie van de bedrijfsarts

De inzet op preventie wordt volgens de SER belemmerd door structurele knelpunten in de opleiding, capaciteit, financiering en positionering binnen organisaties. Belangrijke oplossingsrichtingen zijn volgens de Raad (het voortzetten van) acties gericht de bekendheid van de opleiding en het beroep, de stimulering van het kennis- en kwaliteitsbeleid, het benutten van de opleidingscapaciteit en streven naar een grotere opleidingscapaciteit.

Reactie

Er is al jarenlang een tekort aan bedrijfsartsen. Door de vergrijzing is er bovendien de komende jaren een hoge uitstroom. Hoewel de instroom in de opleidingen inmiddels weer stijgt, kan het tekort volgens de ramingen van het Capaciteitsorgaan niet binnen tien jaar worden ingelopen.³¹ Daarnaast is het overgrote deel van de kerndeskundigen en ongeveer de helft van de bedrijfsartsen zzp'er. Hierdoor is de samenwerking tussen professionals binnen bedrijven minimaal geworden. Om de tekorten op te vangen is juist een effectievere samenwerking nodig tussen arbo(kern)deskundigen en met de curatieve zorg.

Wanneer werkgevers meer gaan investeren in preventie gaat ook de vraag naar preventieadviezen omhoog. Het is daarbij – uiteraard – ook van belang dat het aanbod van preventiediensten zowel kwalitatief als kwantitatief op orde is. Vorig jaar heeft de toenmalige Minister van SZW 14 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het vierjarige subsidieprogramma *Innovatieve Arbozorg*, dat wordt uitgevoerd door ZonMw.³² De focus van dit programma ligt op preventie en samenwerking tussen professionals en met werkgevers en werkenden. Belangrijk onderdeel is een verbetering van de ondersteuning van werkgevers door bedrijfsartsen en andere arbo(kern)deskundigen. Er is veel belangstelling voor het programma vanuit het veld. Inmiddels is subsidie toegekend aan een aantal veelbelovende projecten.³³

Het subsidieprogramma biedt ruimte voor voorstellen over het optimaliseren van de instroom en organisatie van de opleidingen en het vergroten van de groep van praktijkleiders aan de ene kant, en voor het efficiënter verdelen van de taken van de bedrijfsarts op het gebied van preventie door samenwerking en verantwoorde taakdelegatie of taakherschikking aan de andere kant. Over al deze onderwerpen zijn projectvoorstellen ingediend en gehonoreerd. Het is vanaf de start van het subsidiepro-

³⁰ Wet terugdringing ziekteverzuim (Wet TZ, 1994) en Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Wulbz, 1996). Vanaf 2004 geldt de loondoorbetalingsplicht van 2 jaar op basis van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (WvIbz of VLZ).

³¹ Capaciteitsorgaan: Capaciteitsplan 2024–2027, Deelrapport 4 sociaal geneeskundigen (2022). Link: [Capaciteitsplan-2024-2027-Deelrapport-4-Sociale-geneeskunde-DEF-12-jan-23.pdf](#).

³² ZonMw: Innovatieve Arbozorg. Link: [Preventieve Arbozorg](#).

³³ Kamerstuk 25 883, nr. 482.

gramma de bedoeling geweest om waardevolle resultaten van de projecten (pilots en experimenten) breder te implementeren. Daarnaast ontwikkelt het RIVM praktische interventies die bedrijfsartsen kunnen helpen bij een meer preventieve aanpak in de praktijk. Hiermee kan de kwaliteit van de preventieve dienstverlening door de bedrijfsarts verbeterd worden.

3.3.2 Vergroot de rol van de kerndeskundigen naast de bedrijfsarts

Ook andere kerndeskundigen spelen een belangrijke rol in de preventie. De SER doet diverse aanbevelingen om hun positie en rol te versterken. Dit is volgens de Raad essentieel voor een samenhangende en effectieve arbodienstverlening.

Reactie

Zoals eerder aangegeven zet het kabinet in op het versterken van de rol van arbokerndeskundigen anders dan de bedrijfsarts, om meer bij te kunnen dragen aan primaire preventie van specifieke risico's op de werkvloer en het leveren van maatwerkadvies aan bedrijven. Op dit moment vindt overleg plaats met beroepsgroepen en sociale partners over certificering van arbokerndeskundigen en toetsing van de RI&E. Doel hiervan is een effectievere samenwerking en kwaliteitsverbetering van de RI&E-instrumenten.

3.3.3. Evalueer de maatwerkregeling

De SER signaleert dat de maatwerkregeling ruimte laat aan bedrijven om preventieve maatregelen in mindere mate aan te schaffen. De SER adviseert daarom de maatwerkregeling te evalueren.

Reactie

De Arboret bevat een keuze voor de manier waarop een werkgever zich laat ondersteunen bij het voeren van een goed arbo- en verzuimbeleid en de soort overeenkomst die de werkgever daarvoor afsluit. Bij de zogenaamde vangnetregeling sluit de werkgever een contract af met één gecertificeerde arbodienst die alle arbotaken uitvoert. Daarnaast bestaat de maatwerkregeling. De werkgever kiest dan zelf welke arbodeskundigen hij inschakelt voor welke taken. Daarbij is hij wel verplicht in ieder geval een bedrijfsarts in te schakelen voor kerntaken zoals het preventie-spreekuur, het periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) en de verzuimbegeleiding. In beide gevallen moet de werkgever een basiscontract afsluiten, waarin de activiteiten staan die door de arbodienst of bedrijfsarts worden uitgevoerd. De praktijk is dat in dit basiscontract veelal wel vaste afspraken worden gemaakt over verzuimbegeleiding, maar niet over de preventieve activiteiten die arboprofessionals verplicht zijn aan te bieden. Preventieve activiteiten worden minder afgenomen en vinden vaak op verrichtingenbasis plaats. Evenals de SER vraagt het kabinet zich af of de maatwerkregeling effectief is in het bieden van een passende ondersteuning aan bedrijven. Het kabinet zal deze regeling daarom komend jaar laten evalueren.

3.3.4. Vergroot de toegankelijkheid van de arbeidsgerelateerde zorg

De SER wijst op de toegankelijkheid van de arbozorg voor onder meer flexwerkers en zelfstandigen en doet een aantal aanbevelingen om dit te versterken.

Reactie

Omdat de ondersteuning bij de arbozorg geregeld is via de werkgevers, is het voor flexwerkers en zelfstandigen vaak lastig toegang te krijgen tot met name de preventieve arbozorg. Vanwege hun duurzame inzetbaarheid is dit juist voor zzp'ers een belangrijk thema. RIVM heeft daarom in opdracht van SZW een verkenning uitgevoerd naar het gebruik van en de behoefte aan preventieve arbozorg bij zzp'ers.³⁴ Hieruit blijkt dat ruim een derde van de zzp'ers meerwaarde ziet in een laagdrempelig, deskundig en onafhankelijk Arbocentrum, bij voorkeur op fysieke regionale locaties. De verkenning wordt dit jaar verder verdiept. Daarbij worden de mogelijkheden onderzocht om aan te sluiten bij bestaande regionale structuren en gebruik te maken van goede voorbeelden zoals het door de SER genoemde abonnementensysteem dat al wordt gebruikt door Stigas.

3.4. Verbeter de aansluiting tussen de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg

Naar het oordeel van de SER is meer aandacht nodig voor de rol van werk bij de diagnose, behandeling, verpleging en re-integratie van werkenden. De aansluiting tussen de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg moet daarom beter.

Reactie

Het kabinet onderschrijft het advies van de SER op dit punt. Initiatieven vanuit de beroepsgroepen van bedrijfsartsen en medisch specialisten dragen hier inmiddels aan bij.

De generieke module «Arbeidsparticipatie voor medisch-specialistische richtlijnen» biedt handvatten om arbeidsparticipatie een plek te geven in medisch-specialistische richtlijnen en de klinische praktijk.³⁵ De richtlijn is ontwikkeld door klinisch medisch specialisten, bedrijfsartsen, verzeke- ringsartsen, andere zorgprofessionals op het gebied van arbeid en gezondheid, en de Patiëntenfederatie Nederland in samenwerking met haar leden. Het Kennisinstituut van de Federatie Medisch Specialisten (FMS/KIMS) heeft het traject is begeleid.

Met het oog op een versterking van de arbocuratieve samenwerking ontvangt de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) een instellingssubsidie van het Ministerie van SZW. De subsidie wordt onder meer gebruikt voor richtlijnontwikkeling. In 2025 is de richtlijn Overgang en Werk afgerond. Deze richtlijn kan bedrijfsartsen ondersteunen bij het beter herkennen en begeleiden van werkende vrouwen in de overgang.

Ter uitvoering van de motie van het lid Van Weyenberg c.s.³⁶ over de inzet van klinisch-arbeidsgeneeskundige zorg in de oncologische zorg en de bekostiging daarvan, financiert SZW de ontwikkeling van een arbeidsgericht zorgmodel in de oncologie. In opdracht van SZW werkt de Nederlandse Vereniging voor Klinische Arbeidsgeneeskunde (NVKA) samen met het Kennis Instituut Medisch Specialisten (KIMS) en de beroepsvereniging

³⁴ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: Inzicht in gebruik en behoeften. Verkenning naar preventieve arbeidsgerelateerde zorg voor zelfstandigen (2024). Link: Verkenning naar preventieve arbeidsgerelateerde zorg voor zelfstandigen | RIVM

³⁵ Federatie Medisch Specialisten: Arbeidsparticipatie voor medisch specialistische richtlijnen (2024). Link: Startpagina en algemene inleiding - Richtlijn - Richtlijndatabase.

³⁶ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 56.

van de bedrijfsartsen (NVAB) aan de ontwikkeling van een zorgmodel voor arbeidsgerichte oncologische zorg en de mogelijke bekostiging hiervan. De eerste fase waarin het model is uitgewerkt is eind 2024 afgerond.³⁷ In fase 2 is een bekostigingsarrangement uitgewerkt.³⁸ De belangrijkste bevinding van de onderzoekers uit dit rapport is dat binnen de bestaande financieringskaders van de Zorgverzekeringswet (Zvw), de bekostiging van arbeidsgerichte zorg in principe mogelijk is. In fase 3, de laatste fase van het project, worden uitgewerkt, een implementatieplan van het oncologisch zorgmodel, en een blauwdruk voor een zorgdomein overstijgend zorgmodel voor de behandeling van patiënten met andere ziekten dan kanker. Onderdeel hiervan is ook de verbinding met het sociale domein. Het eindrapport wordt medio 2026 verwacht. Als het eindrapport gereed is, zal daar een afzonderlijke kabinetsreactie op volgen.

Ook een nauwe samenwerking tussen de Ministeries van SZW en VWS op het gebied van werk(behoud) en gezondheid is essentieel. Arbeidsomstandigheden zijn één van de determinanten van gezondheid.³⁹

Uit de nationale enquête arbeidsomstandigheden 2023 van TNO blijkt dat 36% van de werkenden een of meer chronische aandoeningen heeft.⁴⁰ Ongezond en onveilig werk kan leiden tot uitval en ziekte, terwijl werk(behoud) ook kan bijdragen aan een goede gezondheid en herstel. Met het oog op de maatschappelijke kosten (zorgkosten, WIA, de Ziektewet) is het een gezamenlijk belang te voorkomen dat werkenden (blijvend) ziek worden door hun werk. Als dit toch gebeurt moeten werkenden een goede begeleiding krijgen, zodat ze zo kort mogelijk verzuimen, en/of zo snel mogelijk aangepast werk kunnen doen. Het is dan ook van belang dat de samenwerking tussen de artsen uit de arbozorg en de curatieve zorg verbetert.

3.5. Zorg op het gebied van gezondheid voor een betere samenwerking tussen de ministeries op politiek en beleidsniveau

Tot slot roept de SER op tot een betere samenwerking tussen de ministeries op het gebied van gezondheid, gezien de vele beleidsterreinen die raken aan de gezondheid van de beroepsbevolking.

Reactie

Het kabinet ondersteunt de oproep tot een betere samenwerking tussen de betrokken ministeries en blijft alert op het stimuleren van samenwerking, ook waar dit niet direct vanzelf gaat. Er worden momenteel stappen gezet in de samenwerking over gezondheid, bijvoorbeeld in het IBO WIA en het IBO GGZ, waar ook aandacht is voor preventie. Daarnaast werken VWS en SZW samen in het lopende traject Gezondheid op alle beleidsterreinen, in de Actieplannen meer extramurale artsen en de Nationale Strategie Vrouwegezondheid. Of dit moet leiden tot een coördinerend bewindspersoon gezondheid, zoals de SER voorstelt, is aan het volgende kabinet.

³⁷ Nederlandse Vereniging voor Klinische Arbeidsgeneeskunde: Arbeidsgericht zorgmodel. Link: [Arbeidsgericht zorgmodel](#).

³⁸ NVKA: Naar een arbeidsgericht zorgmodel (Oncologie). Link: [Bekostiging-arbeidsgerichte-zorg-\(v1.0\).pdf](#).

³⁹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: Impactvolle determinanten van gezondheid. Link: [Impactvolle determinanten van gezondheid | RIVM](#)

⁴⁰ TNO: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2023 – Onderzoeksbeschrijving (2024). Link: [Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2023 - Onderzoeksbeschrijving - Monitor arbeid](#).

4. Tot slot

Met de Arbovisie 2040 streeft het kabinet naar nul doden door werk («zero death») en zo weinig mogelijk arbeidsongevallen op en zieken door werk. Doel is een meerjarige, gefaseerde aanpak die gericht is op een toekomstbestendig adaptief arbostelsel. Mede op basis van het eerste advies van de SER over de Arbovisie is het kabinet al eerder met vier prioritaire thema's aan de slag gegaan, waaronder een verkenning van de introductie van financiële prikkels. Op basis van het tweede SER-advies zetten we deze trajecten voort. Veel van deze adviezen sluiten aan bij lopende of al voorziene trajecten. Dit betreft bijvoorbeeld de voorziene evaluatie van de maatwerkregeling en de werkzaamheden op het terrein van de RI&E.

Het kabinet is de SER erkentelijk voor dit advies en zal uw Kamer blijven informeren over de voortgang.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

De Tweede Kamer heeft in 2023 een motie aangenomen van de leden Ceder/de Kort die de regering verzoekt om uit te zoeken of er ketenaansprakelijkheid voor arbeidsomstandigheden kan komen en de Kamer hierover te informeren.⁴¹ In 2024 heeft de Adviesraad Migratie in haar adviesrapport aanbevolen om wettelijke ketenaansprakelijkheid uit te breiden naar alle arbeidsomstandigheden.⁴² De achtergrond van de motie en aanbeveling is dat vanwege uitbesteding van opdrachten aan (onder)aannemers de opdrachtgever, inlener en tussenpersonen bij signalering van misstanden niet op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken.

Voor de uitwerking van de motie en de aanbeveling is gekeken naar de mogelijkheid om de opdrachtgever ook in andere sectoren dan de bouw waar sprake is van ketens een plaats te geven in Arbowedgeving. Voor de verkenning wordt aangenomen dat de motie en aanbeveling vragen om een publiekrechtelijke ketenaanpak. Dat wil zeggen dat opdrachtgevers door de toezichthouders kunnen worden aangesproken op bepaalde verantwoordelijkheden. Dit betekent dat de normen waaraan opdrachtgevers moeten voldoen worden verduidelijkt en de betreffende toezichthouder bevoegdheden krijgt⁴³, voor zover hij die nog niet heeft, gericht op het toezicht op de naleving hiervan door de opdrachtgever en de schakels in de keten. Er wordt dus niet gedacht aan een uitbreiding van aansprakelijkheid in civielrechtelijke zin.⁴⁴ Hiervoor zijn twee opties verkend die hieronder nader worden toegelicht.

Eerste optie: algemene verantwoordelijkheid van een opdrachtgever voor overtreding van de Arbowed

Bekeken is, of de bepalingen gericht op opdrachtgevers zoals deze momenteel voor de bouw in het Arbobesluit⁴⁵ zijn opgenomen, kunnen worden verbreed naar alle typen ketens. Het introduceren van een algemene verantwoordelijkheid van een opdrachtgever zou leiden tot een vergaande verantwoordelijkheid van deze opdrachtgevers voor de arbeidsomstandigheden van werk- en opdrachtnemers op arbeidsplaatsen. De Arboregelgeving omvat een grote verscheidenheid aan arbeidsrisico's⁴⁶ zoals blootstelling aan gevaarlijke stoffen, valgevaar en psychosociale arbeidsbelasting. In tegenstelling tot de bouw heeft een opdrachtgever vaak geen zicht op of toegang tot arbeidsplaatsen,

⁴¹ Kamerstuk 29 861, nr. 118.

⁴² Adviesrapport: «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving» | Publicatie | Adviesraad Migratie.

⁴³ Naast de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn in specifieke gevallen SodM, ILT, de NVWA en de Politie toezichthouder die toezien op de naleving van de Arbowed. Dit is verder gespecificeerd in de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving. Link: wetten.nl - Regeling - Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving - BWBR0011673.

⁴⁴ Het gebruik van de term ketenaansprakelijkheid bij zowel het civielrecht als bij het publiekrecht kan verwarrend werken. In tegenstelling tot civielrechtelijke aansprakelijkheid heeft een ketenregeling een bestuursrechtelijke aard en schept het *geen* verbintenis tot het betalen van de schade. Deze notitie verkent de mogelijkheid van de publiekrechtelijke aansprakelijkheid, aangezien het gaat om bevoegdheden van de toezichthouder. Om associatie met civiele aansprakelijkheid in relatie tot schade (zoals in het Burgerlijk wetboek art 7: 658, lid 4 is opgenomen) te vermijden, wordt verder de term publiekrechtelijke ketenaanpak gehanteerd.

⁴⁵ Arbobesluit, hoofdstuk 2, afdeling 5 Bouwproces. Link: wetten.nl - Regeling - Arbeidsomstandighedenbesluit - BWBR0008498.

⁴⁶ Voorbeelden van arbeidsrisico's: blootstelling aan gevaarlijke stoffen, valgevaar, fysieke belasting en psychosociale arbeidsbelasting.

waardoor controle op arbeidsomstandigheden op de locatie waar wordt gewerkt vrijwel onmogelijk is.

Ter illustratie een voorbeeld. Een festivalorganisator neemt diverse aannemers en onderaannemers in de arm. Van catering tot ticketverkoop en van podiumbouw tot vuurwerkshow, elke klus heeft zijn specialisten en voor elk onderdeel is weer een ander deel van de arbeidsomstandighedenregelgeving van belang. Het is goed denkbaar dat er ergens bij de betrokken bedrijven een overtreding wordt begaan. Bijvoorbeeld intimidatie van personeel op het hoofdkantoor van de ticketverkoper, een onvoldoende geschoolde werknemer die het vuurwerk opbouwt, een slecht functionerende afzuiging in het tijdelijke keukencomplex, of bouwers op een hoogwerker zonder deugdelijke valbeveiliging. De opdrachtgever is niet of nauwelijks verantwoordelijk te houden voor deze overtredingen, doordat deze feitelijk buiten diens invloedssfeer liggen. Een introductie van een algemene verantwoordelijkheid voor opdrachtgevers is daarom niet wenselijk en niet uitvoerbaar. Daarnaast is de verwachting dat een dergelijke algemene verantwoordelijkheid voor een opdrachtgever op veel verzet uit het veld zal stuiten en problemen zal veroorzaken met jurisprudentie, omdat opdrachtgevers niet alle overtredingen op de werkvloer kunnen voorkomen. Daarbij doet dit afbreuk aan het algemene uitgangspunt van het arbeidsomstandighedenrecht dat de (feitelijk) werkgever het eerste aanspreekpunt is voor de nakoming van de betreffende voorschriften.

Tweede optie: verduidelijken verantwoordelijkheden opdrachtgever

De verantwoordelijkheden van de opdrachtgever kunnen worden verduidelijkt, door te omschrijven op welk onderdeel van de wet de opdrachtgever aanspreekbaar is en bij welke incidenten de opdrachtgever iets te verwijten valt. Hiervoor kan inspiratie worden opgedaan bij twee andere arbeidswetten, namelijk de Wet arbeidsvreemdelingen (hierna: Wav) en de Wet aanpak schijnconstructies (hierna: Was). Deze twee wetten bevatten diverse verantwoordelijkheden voor werk- en opdrachtgevers. De Was gaat over het aansprakelijk stellen van alle schakels in de keten als een werkende zijn loon niet heeft gekregen. De Wav gaat uit van een breed werkgeversbegrip, namelijk dat elke persoon die iemand anders arbeid voor zich laat verrichten, kan worden beschouwd als werkgever voor zover het de verantwoordelijkheid voor de tewerkstellingsvergunning betreft⁴⁷. Hierdoor kan in principe bij aanneming en onderaanneming de gehele keten van werkgevers inclusief opdrachtgevers worden beboet.

Zowel bij de Wav als de Was gaat het om specifieke situaties, met relatief eenvoudig aan te tonen overtredingen. Namelijk het al dan niet hebben van een tewerkstellingsvergunning of het al dan niet uitbetaald krijgen van loon. Dit is anders bij arbeidsomstandigheden. In tegenstelling tot de Wav en de Was, is het bij de Arbowetgeving niet makkelijk om mogelijke overtredingen door opdrachtgevers te controleren en aan te tonen (zoals controle arbeidsplaats, metingen van gevaarlijke stoffen, controle arbeidsmiddelen/persoonlijke beschermingsmiddelen, instructie/voorlichting en toezicht). De handhaving kan ook complex uitpakken omdat het voor de handhaving nodig is dat precies wordt omschreven op welk onderdeel van de arbeidsomstandigheden de opdrachtgever aanspreekbaar is en bij welke incidenten de opdrachtgever iets te verwijten valt. Een dergelijke ketenaanpak is complex, arbeidsintensief en tijdrovend voor de toezichthouder.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Raad van State van 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4367.

Er zijn veel verschillende sectoren en (typen) ketens, met verschillende grootten van bedrijven. Het verduidelijken van de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever zoals verkend is, wordt juridisch niet haalbaar geacht omdat de verdeling van de verantwoordelijkheden per situatie (casuïstiek) te verschillend is.

Conclusie

Op basis van de verkenning van beide opties acht ik de uitwerking van een publiekrechtelijke ketenaanpak voor arbeidsomstandigheden juridisch en qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de toezichthouder niet haalbaar.